

## Ontwikkelingshulp kan beter

Peter van Lieshout, Monique Kremer en Robert Went

Sweeping statements over ontwikkelingshulp zijn niet van de lucht. Sommigen menen te weten dat hulp slechts ten goede komt aan corrupte regimes, anderen klampen zich vast aan de belofte dat we voor enkele miljarden de armoede in de wereld kunnen elimineren. Mede aangejaagd door hijgerige media is ontwikkelingshulp inmiddels inzet van een breed debat. Dat is winst.

Althans: het is winst dat er een debat is – ontwikkelingshulp is te lang een gesloten wereld geweest. De meeste Nederlanders hadden er vertrouwen in dat hun overheid op een geciviliseerde wijze zou zorgen dat ook de armen in de wereld kunnen delen in onze welvaart – en bijna de helft van hen droeg behalve via belastingafdracht ook nog privé financieel wat bij. Over de vraag hoe ontwikkeling te bevorderen, bleef het echter betrekkelijk stil. De aangrijpendheid van de nood sprak altijd meer tot de verbeelding dan de lastige vraag naar de wijze waarop hulp het beste gegeven kan worden.

Tijd voor een volgende fase in het debat: van sweeping statements naar de vraag wat al dan niet verstandig is en hoe dat te organiseren. Dat is wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) beoogt met zijn vandaag verschenen rapport *Minder pretentie, meer ambitie*. De titel vat de conclusie al bondig samen. De betekenis van ontwikkelingshulp wordt overschat – door zowel voor- als tegenstanders! Hulp kan hooguit een beperkte bijdrage aan ontwikkeling leveren, en alleen onder specifieke condities. Daarom past bescheidenheid. Landen die achterblijven vooruit helpen, is in een wereld die steeds interdependent wordt echter hard nodig, juist ook in ons eigen belang. Daarbij past ambitie.

Laat vooraf duidelijk zijn dat voor algeheel pessimisme geen reden is. In de afgelopen dertig jaar halveerde de armoede: in 1981 leefde de helft van de wereldbevolking onder de armoedegrens, nu een kwart. De levensverwachting is in diezelfde periode met tien jaar toegenomen. Dat is reden tot vreugde, maar niet per se over ontwikkelingshulp, want die droeg daar maar beperkt aan bij. De vermindering van armoede is voor driekwart gerealiseerd in China, nagenoeg zonder externe hulp. Het grootste deel van Azië heeft zich voorspoedig ontwikkeld. In Sub-Sahara Afrika blijft de ontwikkeling echter achter. In 1981 leefde hier de helft van de bevolking onder de armoedegrens, in 2010 is dat nog steeds zo – maar door de bevolkingsgroei zijn het in absolute zin wel veel meer mensen.

De vraag dient zich aan waarom Afrika niet het pad van Azië volgt. Daar zijn een aantal redenen voor. Afrika is – in tegenstelling tot bijvoorbeeld India of Indonesië – door zijn kolonisten wel verdeeld in grotendeels kunstmatige landen en beroofd van zijn eigen sociale elites, maar vervolgens niet opgebouwd. Daarvoor was de koloniale periode er te kort. De Afrikaanse economie leunt sterk op grondstoffen, en is daarmee afhankelijk van de steeds fluctuerende prijzen op de wereldmarkt. Afrika is ook dun bevolkt, waardoor het aanleggen en onderhouden van infrastructuur er relatief duur is. Bovendien is de bodem op veel plaatsen uitgeput. Ten slotte maakt de opkomst van de Aziatische landen als goedkope massaproductoren het voor Afrikaanse landen alleen maar moeilijker om een eigen niche op het wereldtoneel te vinden. Dat alles bij elkaar maakt ontwikkeling in Afrika een lastige opgave, voor de landen in kwestie, maar ook voor donoren. Hoe daar mee om te gaan? De

WRR doet een aantal voorstellen, die in lijn liggen met recente hervormingsplannen in Engeland, Canada en de Scandinavische landen – ook de regering Obama sprak zich vorige week in deze richting uit.

Allereerst past bezinning op het *doel* van hulp. De afgelopen twintig jaar is er vooral veel sociale zorg geboden, mede in reactie op de macro-economisch georiënteerde saneringsstrategieën van de jaren zeventig. Nederland besteedt, net als de meeste andere donoren, meer dan driekwart van zijn hulpbudget aan onderwijs en gezondheidszorg. Landbouw, infrastructuur en economische bedrijvigheid zijn op de achtergrond geraakt. Zorg bieden aan mensen die nu leven, leidt echter niet als vanzelf tot het zelfredzamer worden van landen en biedt geen betere perspectieven aan toekomstige generaties. Daarom zou voortaan niet armoedebestrijding, maar het creëren van ontwikkelingskansen en economische groei als doel voorop moeten staan. Daarbij past herbezinning op de vraag waar hulp moet aangrijpen. Nu wordt de strategie van het schot confetti gevolgd: op veel gebieden gebeurt iets, maar waarom wat waar, blijft onduidelijk. Voor de toekomst zijn goed beredeneerde landenstrategieën vereist.

Ontwikkeling is een complex proces dat in het ene land anders verloopt dan in het andere. Kant en klare recepten of Grote Antwoorden passen nooit. Om verschil te kunnen maken, zijn diepte-investeringen nodig. Donoren moeten kennis van zaken hebben, bereid zijn om ergens langdurig te blijven en het lokale spel goed kunnen spelen. Ook is een breed perspectief vereist: wie naar een economisch productieve landbouwsector streeft, moet ook weet hebben van handelsbepalingen in Europa, van opslag van voedsel, van zaadveredeling en van de vraag hoe boeren te organiseren zijn. Bovendien is het steeds zaak te voorkomen dat hulp de lokale omstandigheden te veel ontwricht doordat iedereen zich op donoren gaat richten. Te lang is aan hulp alleen de vraag gesteld of zij meer of minder effectief was en werd veronachtzaamd dat hulp ook schadelijk en contraproductief kan zijn. Dat wel in het oog houden vergt maatwerk. In sommige landen past algemene begrotingssteun, elders is het verstandiger te investeren in lokale verzekeringssystemen of de opbouw van een lokale middenstand. Wat in ieder geval niet past is jaarlijkse bestedingsdruk: het geld kan beter beschikbaar zijn als fonds waar naar behoefte uit te putten valt.

Ontwikkelingshulp die verschil maakt heeft een professionele organisatievorm. Daarbij passen aparte lokale uitvoeringsorganisaties – laten we ze *NL-AID* noemen – waarin het leidende principe deskundigheid is, en niet het traditiegetrouwe rouleren van diplomaten. Daarin past ook dat Nederland zich concentreert op een beperkt aantal landen (maximaal tien) en zich profileert op thema's waarop het een bijzondere deskundigheid heeft. Noorwegen is met enkele landen een tienjarig *Oil for development* programma overeengekomen. Op vergelijkbare wijze zou Nederland met enkele landen een intensief samenwerkingsverband aan kunnen gaan rond landbouw, water of civil society. En laten we daar vooral een goede kennisinfrastructuur omheen organiseren, want die heeft Nederland het afgelopen decennium laten versloffen.

In een beperkt aantal landen kan zo'n geconcentreerde aanpak iets toevoegen. De meeste ontwikkelingswinst valt echter te boeken als we een breder perspectief hanteren. Stabiliteit en veiligheid, handelsvoorwaarden die ontwikkeling faciliteren, een eerlijk fiscaal stelsel dat bedrijven er niet toe verleidt belasting in ontwikkelingslanden te ontlopen, minder stringente intellectuele eigendomsrechten voor arme landen, meer mogelijkheden voor kennisuitwisseling, en een beter doordacht migratiebeleid kunnen allemaal uiteindelijk belangrijker zijn voor de ontwikkeling van

landen dan de klassieke, ter plekke verleende hulp. Inhoud geven aan een breed ontwikkelingsgericht beleid is niet eenvoudig. Nederland ontbeert een globaliseringsagenda, een analyse van de Nederlandse belangen op mondiaal niveau en een strategie voor het borgen van global public goods. Ook andere Westerse landen zijn op deze punten zoekende. Duidelijk is echter al wel dat de minister-president zich hierop zou moeten richten, dat de Millenium Development Goals aan vervanging toe zijn en dat onze ontwikkelingsinspanningen een breder beoordelingskader behoeven. Het zou van gepaste ambitie getuigen om dan ook te proberen een nieuw maatstaf te formuleren waarin niet alleen hulp is opgenomen, maar ook de inzet op andere voor ontwikkeling relevante terreinen en publieke goederen. Dat leidt tot een veel vruchtbaarder debat dan de eeuwige vraag of ons budget voor ontwikkelingshulp meer of minder moet zijn dan 0,7 of 0,8 procent.

Ontwikkelingshulp kenmerkte zich lange tijd door haar goede bedoelingen. De meest monumentale nota die in Nederland ooit verscheen over ontwikkelingshulp, *Een wereld van verschil* van Minister Pronk, beslaat 384 bladzijden, die voor meer dan driekwart gaan over wat er aan de wereld schort en minder dan een kwart over de vraag hoe daar wat aan te doen. Dat een betere wereld nodig is, behoeft anno 2010 minder betoog, hoe dat te realiseren des te meer.

*Peter van Lieshout is raadslid bij de WRR, Monique Kremer en Robert Went zijn er stafmedewerker*